



## La protección social y las políticas activas de empleo de la población vulnerable: un estudio comparado entre Francia y España\*

### SOCIAL PROTECTION AND ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES FOR THE VULNERABLE POPULATION: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN FRANCE AND SPAIN

**María José Vicente Vicente**

Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Complutense de Madrid

[mariajosevicente@ucm.es](mailto:mariajosevicente@ucm.es)  0000-0002-7962-0362

**Segundo Valmorisco Pizarro**

Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Complutense de Madrid

[svalmori@ucm.es](mailto:svalmori@ucm.es)  0000-0001-7769-5013

Recibido: 22.11.2023 Aceptado: 21.05.2024

#### RESUMEN

Los colectivos vulnerables son objeto de estudio recurrente en la investigación académica sobre protección social. La reciente crisis de la COVID, al igual que ocurriera con la crisis de 2008, nos muestra que el acceso al mundo laboral sigue siendo difícil para muchos grupos en riesgo de exclusión. El impacto de esta reciente crisis mundial en ellos ha hecho que se preste especial atención a los sistemas de protección social. En este artículo, se repasan las diferentes políticas puestas en marcha para hacer más accesible el mercado de trabajo y permitir su inclusión sociolaboral. Basándonos en textos legales y programas gubernamentales, se comparan las medidas de protección de estos grupos en el contexto del acceso al empleo en España y Francia, analizando tanto las políticas activas y pasivas como las medidas de protección social puestas en marcha en el contexto del acceso al empleo de ambos países.

#### ABSTRACT

Vulnerable groups are a recurring object of study in academic research on social protection. The recent COVID crisis, as occurred with the 2008 crisis, shows us that access to the world of work continues to be difficult for many groups at risk of exclusion. The impact of this recent global crisis on them has caused special attention to be paid to social protection systems.

#### PALABRAS CLAVE

Empleo  
Vulnerabilidad  
Protección social  
Análisis comparado

#### KEYWORDS

Employment  
Vulnerability  
Social protection  
Comparative analysis

\* Este artículo es resultado de una investigación realizada en el área de investigación sobre políticas activas de empleo y protección social para colectivos vulnerables del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) de la Universidad Complutense de Madrid.

This article reviews the different policies implemented to make the labor market more accessible and allow for socio-labor inclusion. Based on legal texts and government programs, the protection measures of these groups are compared in the context of access to employment in Spain and France, analyzing both the active and passive policies and the social protection measures implemented in the context of access to employment in both countries.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. METODOLOGÍA
- III. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO
- IV. LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y LA EXCLUSIÓN COMO EJES ESTRATÉGICOS
  - C. La promoción de la inclusión social y la lucha contra la precariedad
  - D. La garantía de la protección social de los colectivos vulnerables
  - E. La vulnerabilidad, la precariedad y la violencia en las mujeres
  - F. La vulnerabilidad y la precariedad en los jóvenes
  - G. Las personas trabajadoras con diversidad funcional
  - H. Los trabajadores inmigrantes
- V. CONCLUSIONES  
Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan las políticas de empleo dirigidas a lograr la inserción o re-inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión sociolaboral tanto en España como en Francia. Se han elegido ambos países por su vecindad y por tratarse de dos modelos diferentes de Estados de Bienestar, uno de carácter conservador y bismarckiano (Francia) frente a otro modelo meridional con mucho menor recorrido (España). Dos países en los que las diferencias de presupuesto se han acortado de manera notable en 15 años, así en 2007 Francia era uno de los países con uno de los mayores presupuestos de la Unión Europea en sistemas de protección social (29,3 % del PIB) frente a uno de los presupuestos más bajos (20,2 %) de España. En 2022, España gasta el 28,1 % frente al 31,6 % de Francia. Por otra parte, del total de colectivos en riesgo de exclusión existentes y que señalaremos más adelante, en esta investigación nos centraremos en las mujeres, los jóvenes, las personas con diversidad funcional y las personas inmigrantes.

Ante la elevada tasa de desempleo de algunos países de la UE, entre ellos España, llegando incluso prácticamente a alcanzar una tasa del 27 % (26,94 %) en el primer trimestre de 2013 (siendo en Francia en ese mismo periodo ligeramente superior al 10 %), un gran número de países de la OCDE han tenido que aplicar en las últimas tres décadas diversas políticas públicas destinadas a fomentar el empleo. En Francia, el proceso de implantación se aceleró realmente en los años 80; situación similar vemos en España, con la primera reforma laboral de 1984 y las diversas reformas de los años 90 y de la primera década del siglo XXI. Precisamente desde los años 80, España en muy contadas ocasiones ha tenido una tasa de desempleo inferior al 10 % (únicamente entre el segundo trimestre de 2005 y el primer trimestre de 2008).

Entre el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, se produce la mayor subida de desempleo de los últimos 40 años, pasando de un 13,79 % a un 17,24 % (casi 3,5 puntos porcentuales en un solo trimestre). Estas tasas de desempleo están asociadas, en la gran mayoría de los casos, a situaciones de exclusión social y laboral de ciertos grupos vulnerables. Según el Plan Nacional de acción para la inclusión social del Reino de España (2013-2016), los colectivos más vulnerables son: personas sin hogar, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de dependencia, personas inmigrantes y personas solicitantes de asilo, mujeres víctimas de violencia de género, población gitana, personas víctimas de discriminación por origen racial o étnico, orientación sexual o identidad de género, personas con problemas de adicción y personas reclusas o exreclusas. Dicho Plan conforma hoy en día la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (2019-2023).

Las minorías étnicas, los inmigrantes, las personas con diversidad funcional, las personas sin hogar que viven solas y los niños se enfrentan a menudo a dificultades que pueden agravar la exclusión social, como son los niveles bajos de educación y el desempleo o la precariedad laboral son los grupos a los que el Fondo Social Europeo dedica una especial atención.

La exclusión del mercado laboral es un factor que agrava los riesgos de una exclusión social mucho más amplia. El empleo no puede considerarse la condición sine qua non para la inclusión social, sin embargo, su pérdida es un factor de exclusión que puede llevar a la precariedad, sobre todo si se añaden otros factores externos, lo que se traduce en una exclusión del mercado laboral que puede provocar una exclusión social, lo que hace a los individuos más vulnerables. De ahí la importancia de las medidas de protección social para tratar de amortiguar las consecuencias de esta doble exclusión.

La exclusión social y laboral son, por tanto, los principales factores que provocan la pobreza. En 2021, Eurostat analizó el porcentaje de riesgo de pobreza y exclusión social en los países de la Unión Europea, revelando el número de personas afectadas por la exclusión y la pobreza en el periodo post-pandémico: 26 % en España y 20 % en Francia, siendo la media de la UE del 21'6 %.

Por lo tanto, está claro que los intentos de aplicar políticas de reducción de la pobreza y de inclusión no parecen haber sido eficaces en las últimas décadas. De hecho, al conjunto de grupos señalados anteriormente como vulnerables, ahora se suman otros grupos sociales como los jóvenes en centros de acogida o aquellas personas que se encuentran insertas en el mercado de trabajo pero con unas condiciones laborales que les convierten en trabajadores pobres. Se produce, por tanto, una precariedad que afecta a más personas y una difícil accesibilidad al mercado laboral que excluye progresivamente a más colectivos, haciéndolos más vulnerables.

La pretensión de este estudio es, pues, analizar las políticas de empleo aplicadas por las Administraciones españolas y francesas para evitar la exclusión de los colectivos vulnerables. Este trabajo tiene en cuenta las dificultades de acceso al mercado de trabajo al que se enfrentan muchos colectivos, entre otras cuestiones por razón de género, edad o condiciones físicas. De todos los colectivos vulnerables citados, este

artículo se centrará únicamente en determinados grupos, como las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres y las personas inmigrantes.

El objetivo es la comprensión y el análisis de las políticas activas de empleo de los dos países, para comparar su eficacia entre sí.

Este trabajo se estructura en diferentes partes. En primer lugar, se explicarán las políticas activas de empleo y su papel en la mejora de la accesibilidad al mundo laboral. En segundo lugar, se abordará el proceso europeo de apertura y accesibilidad al mercado laboral que representa la inclusión activa, y en tercer lugar, se tratarán las diferentes medidas aplicadas para garantizar la protección social y la inclusión en el mundo laboral de los colectivos vulnerables en Francia y España.

## II. METODOLOGÍA

Este trabajo está basado en un análisis documental tanto de planes estratégicos para la inclusión sociolaboral de los colectivos en riesgo de exclusión social de ambos países, como de Decretos y Leyes sobre las materias de empleo y protección social, desde los años 80 hasta la actualidad. Como señalamos en la introducción, en esta investigación nos centraremos en las mujeres, los jóvenes, las personas con diversidad funcional y las personas inmigrantes.

Asimismo, se ha realizado un análisis de las políticas públicas de empleo y protección social a través de informes de consulta de la Asamblea General de Francia y comunicaciones de algunos gabinetes ministeriales en España.

La mayoría de los documentos, se han extraído de sitios web oficiales de ambos gobiernos. Se trata de un trabajo que se detiene de manera específica en la temática de la accesibilidad al puesto de trabajo, pero también trata sobre la protección social y las condiciones laborales. Dicho periodo temporal escogido (1980-actualidad) obedece a la aprobación del Estatuto de los trabajadores (1980) y a la firma entre gobierno, sindicatos y patronal del primer Acuerdo Nacional de Empleo (1981) en España, momento en que las medidas de política de empleo comienzan a adquirir una importancia creciente. Tanto España como Francia aún teniendo un gobierno y un sistema de Administración Pública diferente, comparten algunas medidas y políticas de protección social comunes, al ser ambos países miembros de la Unión Europea.

## III. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

La política de empleo se considera un derecho tanto en España como en Francia. En efecto, la Constitución española establece en el artículo 9.2 que los poderes públicos deben intervenir en la política de empleo para “garantizar las condiciones suficientes para que los ciudadanos dispongan de un trabajo que pueda satisfacer las necesidades de su vida profesional y personal”. En Francia, el derecho al trabajo se consagró en el preámbulo de la Constitución de 1958 (art. 17) bajo De Gaulle con la siguiente frase: “Cada

persona tiene el deber de trabajar y el derecho al empleo". Es evidente que, en ambos casos, la política de empleo responde a la constitucionalización del derecho al trabajo.

En España, las políticas de empleo, así como las medidas de protección social, prevén que las Administraciones Públicas establezcan medidas para conseguir la vuelta al empleo de la población desempleada<sup>1</sup>.

Según los artículos L5111-1 a L5111-3 del Código de Trabajo francés, el objetivo de la política de empleo es "facilitar la continuidad de la actividad de los trabajadores frente a las transformaciones derivadas de los cambios económicos y favorecer su adaptación a los nuevos empleos (...) promover la puesta en marcha de acciones preventivas, favorecer la cualificación y la inserción de los demandantes de empleo (...) contribuir a la igualdad profesional entre mujeres y hombres"<sup>2</sup>. Con esta definición de la política de empleo, podemos ver claramente la importancia de la intervención de los poderes públicos en la gestión del mercado laboral. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el mercado de trabajo es un mercado en sí mismo, muy diferente de otros modelos de mercado. De hecho, este mercado está en contacto directo con la persona, lo que lo hace flexible y sensible a los cambios que se puedan producir; cambios demográficos, económicos, sociales. De modo que estamos ante un mercado complejo que requiere una regulación laboral que permita el libre intercambio de la oferta y la demanda.

El Real Decreto-ley 3/2011, de 18 febrero, abordaba medidas urgentes para mejorar la accesibilidad al trabajo así como la reforma de las políticas activas de empleo en España durante la crisis. Durante dicha crisis de deuda en la eurozona, España vivió un periodo que requirió la aplicación de una reforma de sus políticas activas de empleo. Estos objetivos eran, según el Boletín Oficial del Estado del 19 de febrero de 2011:

- a) Un aumento de su eficacia para la empleabilidad.
- b) La mejora de la inserción de los desempleados.
- c) La adaptación a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio.
- d) La igualdad de oportunidades en el acceso y prioridad en la aplicación de las políticas activas de empleo para los colectivos con dificultades.

En Francia, los objetivos son relativamente similares:

- a) Disminución de los costes de los incentivos a la contratación.
- b) Mejorar la empleabilidad de la población activa.
- c) Formación para grupos vulnerables.
- d) Adaptación de la oferta al mercado según los periodos.

Desde los años 80, el mercado laboral ha sufrido importantes modificaciones y transformaciones. De hecho, se ha producido un importante crecimiento de la población activa

1. Rodríguez Copé, M. L.: "Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma", *Temas Laborales*, núm. 137, 2017, pp. 127-162.

2. *Politique de l'emploi (articles L5111-1 à L5112-2), Code du Travail Français*, en: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000006160802/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000006160802/).

y un profundo cambio en el comportamiento del mercado laboral; las mujeres se han integrado más, en detrimento de los jóvenes y las personas mayores, que tienen más dificultades para encontrar un empleo en la década de 2020 que en la de 1980.

En Francia, el mercado laboral se reguló por primera vez a través del Estatuto de los Trabajadores de 1910. En España, en 1980 se aprobó el Estatuto de los Trabajadores (ET) y tras diferentes modificaciones, actualmente está regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

En todo ello es esencial el papel que juegan las políticas activas de empleo a través del Sistema Nacional de Empleo, con el objetivo de reducir el desempleo y fomentar la búsqueda de trabajo. Los cuatro objetivos principales son los siguientes: a) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes; b) favorecer la empleabilidad de los otros colectivos especialmente afectados por el desempleo; c) mejorar la calidad de las formaciones profesionales; y d) también impulsar el emprendimiento. Se pondrán en marcha numerosas medidas para reducir este fenómeno del paro, especialmente para el paro estructural que proviene de la falta de cualificación de los trabajadores muy afectados por el desempleo, como son: bonificaciones a las empresas por contratar, formación profesional para cualificar a los desempleados, ayudas a la formación continua e invertir en el futuro del mercado del trabajo, con una mirada hacia el sistema educativo y su manera de comprender el panorama laboral actual.

A diferencia de las políticas pasivas, las políticas activas de empleo se caracterizan por la anticipación que las acompaña. De hecho, pretenden prevenir y contrarrestar los posibles efectos negativos que podrían influir en el mercado laboral y alterar las condiciones socioeconómicas.

La nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (2021-2024), aprobada en Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre<sup>3</sup>, es una herramienta para la reforma y modernización de las políticas activas de empleo que surge como respuesta al impacto que la crisis socioeconómica producida por la pandemia de la Covid-19 ha tenido en el empleo en España. La Estrategia se integra en el marco de las actuaciones en materia de Política de Empleo y se encuentra estrechamente ligada al programa *Next Generation EU*, a las actuaciones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a los compromisos adquiridos con Europa en el denominado "componente 23". El objetivo final de esta Estrategia es hacer frente a los problemas estructurales del mercado laboral mediante la personalización, digitalización y modernización de los servicios y reforzando las políticas activas de empleo para su mayor eficacia, constituyendo un instrumento con el que fomentar la empleabilidad de las mujeres, los jóvenes, las personas en desempleo de larga duración y las personas en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE).

3. Servicio Público de Empleo Estatal: *Publicada la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*, 7 de diciembre de 2021, en: <https://sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia?folder=/SEPE/2021/Diciembre/&detail=Publicada-la-Estrategia-Espa-ola-de-Apoyo-Activo-al-Empleo-2021-2024>.

En la actualidad, según la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, se consideran colectivos vulnerables de atención prioritaria, a los efectos de esta ley, a las personas jóvenes especialmente con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas mayores de cuarenta y cinco años, personas migrantes, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, personas víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, personas en situación de exclusión social, personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración, personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones, personas víctimas del terrorismo, así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género y personas adultas con menores de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad.

En Francia, las políticas activas de empleo se impulsan desde el sistema de Inserción por Actividad Económica (IAE) que permite a las personas retiradas o en riesgo de exclusión por motivos socio-profesionales beneficiarse de un acompañamiento reforzado para formarse en un empleo<sup>4</sup>. El régimen de apoyo a la reinserción profesional del gobierno francés se introdujo en 1979, el 10 de septiembre, mediante la Circular 44. Posteriormente, el 3 de enero de 1991, la creación del *Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique* (CNIAE) completó el sistema, permitiendo la puesta en marcha de ayudas financieras a las empresas de inserción laboral para personas al borde de la exclusión. Tanto en España como en Francia, el objetivo de las políticas activas de empleo es hacer hincapié en la integración laboral y la sostenibilidad del empleo.

#### IV. LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y LA EXCLUSIÓN COMO EJES PRIORITARIOS

La definición de vulnerabilidad difiere según los campos disciplinarios. Aunque no existe una definición general de personas vulnerables, se puede considerar que son aquellos grupos que, por sus condiciones sociales, culturales, económicas o mentales, se encuentran en riesgo de exclusión social o marginación. Por lo tanto, son grupos que se enfrentan a condiciones de riesgo que crean una barrera para la integración en el desarrollo y el acceso a mejores condiciones de bienestar. Así, quedan excluidos de la sociedad y se encuentran en un equilibrio desigual desde el punto de vista económico, cultural y social. La tipología de estos grupos es diversa.

4. República Francesa, Ley de 27 de enero de 1987.

Para comprender los factores que provocan la exclusión social, debemos entender la exclusión social como un fenómeno multidimensional y dinámico, lo que dificulta enormemente su medición<sup>5</sup>. Tradicionalmente se ha tratado de medir la exclusión social a partir de la pobreza, siendo ésta únicamente la manifestación económica de la exclusión. Según el propio Subirats, la medición de este fenómeno requiere del concurso de ocho ámbitos: económico, laboral, formativo, sociosanitario, de vivienda, relacional, político y espacial. Sólo así, de forma completa, lograremos comprender su complejidad. Algunos ejemplos de los factores a estudiar en los diferentes ámbitos son: En el ámbito económico se analizan la renta y la dependencia de los sistemas de protección social (pensiones no contributivas, prestaciones por desempleo, rentas mínimas de inserción, etc.). En el ámbito laboral se tienen en cuenta los datos de desempleo, la precariedad laboral. En el ámbito formativo la desescolarización, el analfabetismo, el fracaso escolar, el abandono del sistema educativo, etc. En el ámbito sociosanitario se analizan la mortalidad, las enfermedades mentales, discapacidades y enfermedades relacionadas con el uso de drogas. En el ámbito de la vivienda el acceso a la vivienda, las condiciones del hogar y el hacinamiento. En el ámbito relacional el maltrato a mujeres, ancianos y niños, la escasez de redes sociales familiares o de proximidad. En el ámbito político los factores a tener en cuenta son el acceso a la ciudadanía, la participación política y social. Por último, en el ámbito espacial se consideran las condiciones del barrio (equipamientos y recursos), la inseguridad ciudadana, la cohesión social.

**Tabla 1**

*Desglose de datos de personas en vulnerabilidad social por género.  
Informe sobre vulnerabilidad social. Cruz Roja*

	MUJERES	HOMBRES
Sexo	65,5%	34,5%
Edad 65 a 79 años	71,2%	28,8%
Edad 80 y más años	74,9%	25,1%
Extranjeros/as	61,4%	38,6%
Con familias numerosas	73,2%	26,8%
Con familias monoparentales	91,2%	8,8%
Desempleados/as	67,3%	32,7%
Parados/as de larga duración	67,0%	33,0%
Con familia con todos en paro	70,1%	29,9%
Sin hogar	33,7%	66,3%
Sin ingresos	55,7%	44,3%
Personas con ingresos menores a 426 euros	64,2%	35,8%
Personas con ingresos menores a 600 euros	67,5%	32,5%
Personas con deudas	72,9%	27,1%
Extranjeros/as que sufren discriminación	51,7%	48,3%
Extranjeros/as en situación irregular	46,3%	53,7%
En situación de dependencia	71,0%	29,0%
Con discapacidad	58,0%	42,0%
Con adicciones	17,5%	82,5%
Con violencia familiar (mayoría de mujeres)	91,4%	8,6%

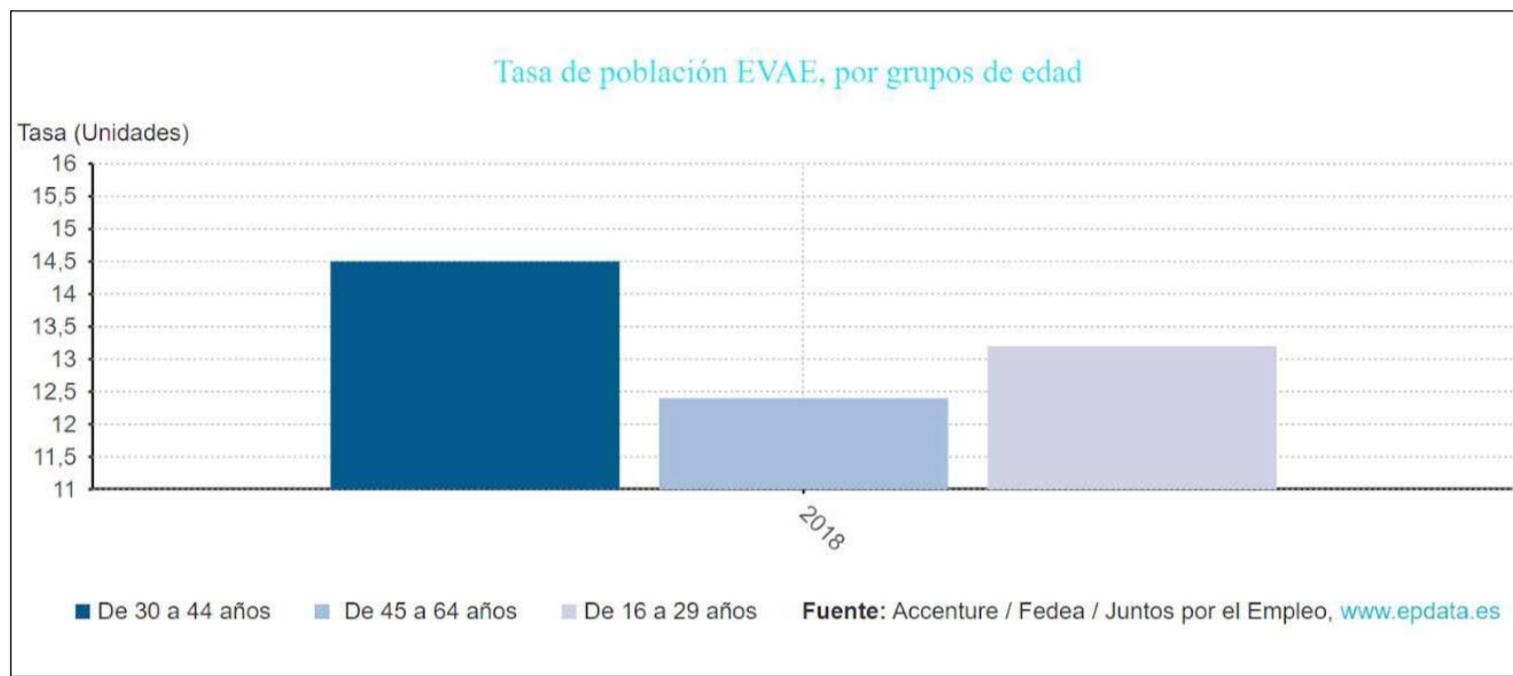
Fuente: Cruz Roja, 2018

5. Subirats, J.: "Análisis de los factores de exclusión social", *Documentos de trabajo (Fundación BBVA)*, núm. 4, 2005.

En concreto, esta situación de vulnerabilidad existente en España y Francia en el momento actual puede estar ligada a factores económicos como la falta de ingresos suficientes, el desempleo, la falta de acceso a los recursos o a razones políticas como la ausencia de participación política, o la carencia de poder. También puede estar vinculado a razones socioculturales derivadas de la marginación, la falta de accesibilidad al sistema educativo nacional o el acceso a la salud.

**Tabla 2.**

*Tasa de población Especialmente Vulnerable ante el Empleo (EVAE) en función de la edad.*



Fuente: Accenture / Fedea / Juntos por el Empleo, EpData, 2019, – España, 2

## A. La promoción de la inclusión social y la lucha contra la precariedad

El 3 de octubre de 2008 la Comisión Europea aprueba la recomendación sobre “inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral”. España se incorpora a la Estrategia de Lisboa sobre inclusión activa mediante el desarrollo de las políticas de la UE en materia de inclusión social que se ponen en marcha desde la Cumbre de Niza 2000. Se trata de un conjunto de medidas destinadas a abordar diversas dificultades, como la pobreza laboral, el desempleo de larga duración<sup>6</sup>, las desigualdades de género y la exclusión social. Por lo tanto, la inclusión activa utiliza tres principios principales para lograr sus diferentes objetivos: en primer lugar, un apoyo adecuado a los ingresos y una ayuda a la búsqueda de empleo. En segundo lugar, los mercados laborales deben ser lo más accesibles posible, evitando la pobreza laboral. Por último, la inclusión activa necesita el acceso a servicios cualitativos que ayuden a la ciudadanía activa y, por tanto, a la vuelta al trabajo. La inclusión activa es una cuestión europea y de cada Estado miembro. La Comisión Europea el 17 de octubre de 2007 propuso una estrategia global de “inclusión activa para la integración de las personas excluidas

6. Aguilar González, M. C.: “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo”, *Lan Hanemarrak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 46, 2021, pp. 114-143.

del mundo del trabajo”<sup>7</sup>. En esta comisión, el objetivo era organizar el apoyo financiero y social para la reinserción y se basaba en los mismos tres ejes. El concepto se retomó en la Comisión del 3 de octubre de 2008, citada anteriormente, y los Estados miembros de la Unión Europea, acordaron una estrategia común basada en el respeto de los derechos de la persona. Estas medidas de inclusión activa se han puesto en marcha en la Estrategia Europa 2020 creada por la Comisión Europea con el objetivo de sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la posterior exclusión social mediante el fomento del empleo. Esta estrategia, adoptada el 17 de junio de 2010 por los Estados miembros, pretende alcanzar estos objetivos de crecimiento del empleo, reducción de la pobreza e inclusión, aumentando al mismo tiempo la competitividad de la Unión en la escena internacional.

En Francia, la protección social es una prioridad del gobierno. El 29 de julio de 1998, la ley contra la exclusión (LCE) fue la primera en abordar la participación de los más desfavorecidos en la aplicación de las políticas de lucha contra la pobreza. En 2008 se introdujo la principal ayuda para los pobres en Francia, la garantía mínima para la población en edad de trabajar: la introducción del RSA (*Revenu de Solidarité Active*). Esta RSA es parte integrante de la inclusión activa francesa. España también ha puesto en marcha un enfoque estratégico para el Informe de Estrategias de Protección Social e Inclusión Social 2006/2008, con diferentes retos que afrontar. Para ello, el PNAI 2006-2008 (Plan Nacional de Acción para la Inclusión) ha priorizado los tres ámbitos siguientes: la intervención para la integración socioprofesional de los jóvenes (menores de 30 años), el desarrollo de la oferta de viviendas sociales y la puesta en marcha de la vuelta al empleo para los más excluidos.

En España, debido a la compartimentación del mercado laboral y a la desigualdad de género y de riqueza, la aplicación de políticas activas de empleo e inclusión está muy condicionada. España sigue estrictamente la estrategia de la Unión Europea tras la Comisión de 2008. En efecto, las estrategias españolas de inclusión activa están intrínsecamente ligadas a la inclusión desde el punto de vista profesional, pero también a una integración más general, con el ejemplo de la renta mínima concedida en las comunidades autónomas (RMI) a finales de los años ochenta. La inclusión activa se ve ahora de forma global y se centra en los grupos vulnerables a través de programas específicos. En este sentido, la puesta en marcha del PNAIN 2013/2016 responde a la voluntad del Estado de proteger el Estado de bienestar asegurando la sostenibilidad y viabilidad del sistema de protección social. Este plan de acción constituye una ayuda social activa para los grupos más vulnerables. Asimismo, es necesario citar el Real Decreto 902/2020, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (reforma que modifica el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores) y la Directiva (UE) 2023/970, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que afecta, tanto a España como a Francia, ya que en ella se pretende reforzar la aplicación del principio de igualdad retributiva entre hombres y

7. Comisión de las Comunidades Europeas, 17.10.2007, 2.

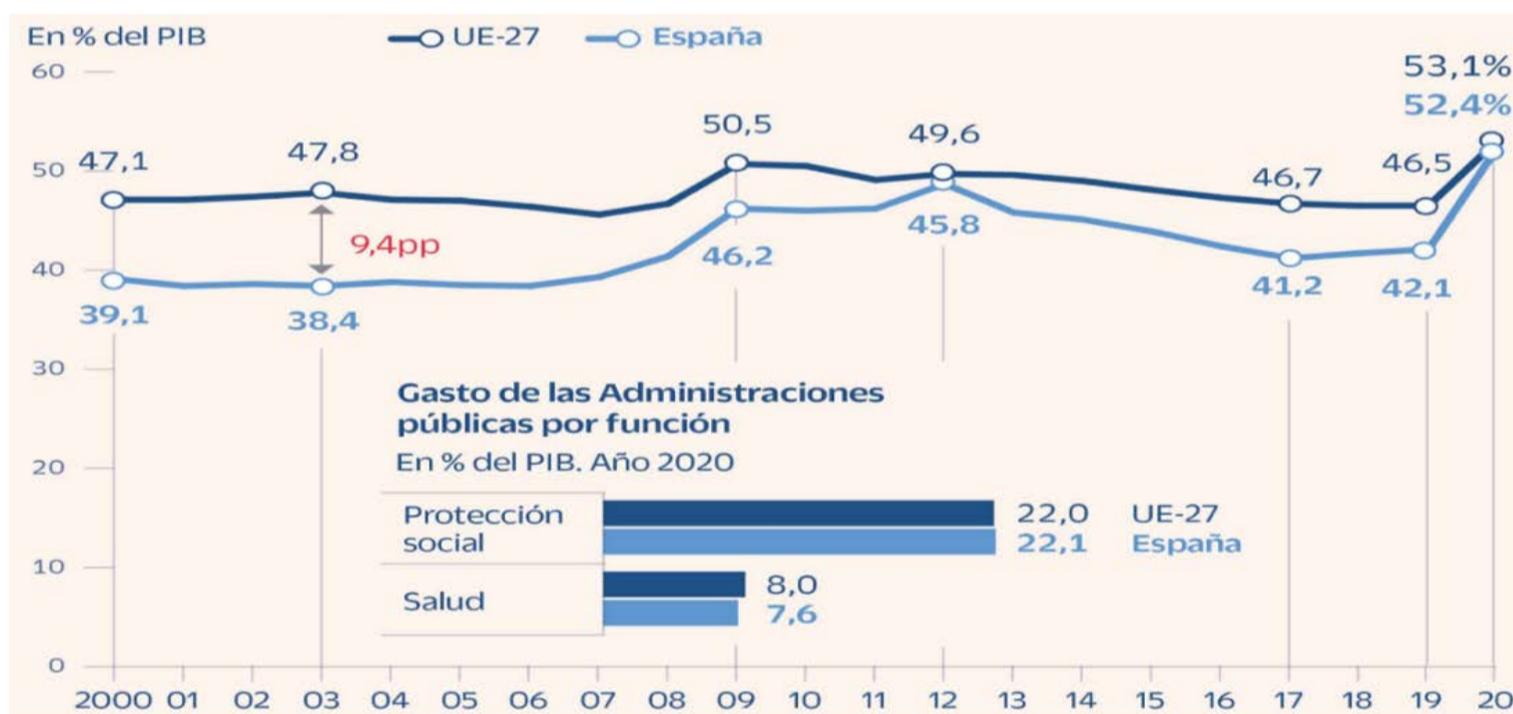
mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Cabe tener en cuenta que, desde la aprobación de esta Directiva hasta su transposición por los distintos Estados miembro (fecha límite: 7 de junio de 2026) se irán sucediendo otras modificaciones legislativas que tratarán de adaptarse a la nueva normativa."

## B. La garantía de la protección social de los colectivos vulnerables

La protección social es una de las principales características de los países desarrollados y garantiza un mejor funcionamiento social. Esto está garantizado, en particular, por lo que se conoce como el Estado del bienestar, que agrupa todas las intervenciones del Estado en el ámbito social, con el objetivo de proporcionar un nivel mínimo de bienestar a todo el país, gracias a un complejo sistema de protección social. Existen cuatro tipos de intervenciones realizadas por el Estado del bienestar: las intervenciones para estimular la creación de nuevos puestos de trabajo, las intervenciones reguladoras para garantizar la salud, el bienestar y la seguridad de los trabajadores, las transferencias sociales y las intervenciones específicas del Estado del bienestar para las familias o los cuidados. Tanto en Francia como en España, el Estado de bienestar es un modelo de funcionamiento arraigado.

Gráfico 1.

Gasto total de los gobiernos (EU-27 y España 2000-2020), datos en porcentaje sobre el PIB.



Fuente: El País- Funcas, 2020

En España, desde 1997, cuando entró en vigor la Ley 24/1997, de 15 de julio, para consolidar el sistema de protección social de las personas en el mundo del trabajo, hasta 2007, hay un modelo distinto de Estado del bienestar debido a la reforma social permanente. De hecho, se caracteriza por un bajo nivel de protección social general, problemas estructurales que explican su escasa capacidad para reducir la

tasa de pobreza del país y la universalización de las prestaciones sociales. Ahora se caracteriza por una importante descentralización de las políticas sociales, un papel creciente del mundo terciario y del sector privado, pero también por un cambio significativo del papel de la familia<sup>8</sup>.

En Francia, el establecimiento de un Estado del bienestar se concretó con la creación de la Seguridad Social en 1945 y actúa como un sistema de protección y redistribución de la riqueza para permitir la protección y el funcionamiento sostenible de la sociedad francesa.

Sin embargo, como se puede observar en el anterior gráfico, España tendía a estar ligeramente atrasada en cuanto a la media de gasto total en general y, concretamente, en materia de protección social respecto a la UE. No obstante, en los últimos años, nuestro país ha conseguido alcanzar al resto de Estados europeos. En España, el artículo 41 de la Constitución establece que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. De modo que los dos objetivos del sistema de Seguridad Social del país en primera instancia: las prestaciones contributivas, y en segunda instancia, las no contributivas. La Seguridad Social es la acción protectora del Estado hacia los ciudadanos en caso de necesidad. La Seguridad Social ofrece ayudas en caso de baja, de invalidez, de maternidad, de desempleo o de vejez.

El funcionamiento francés es muy similar, se trata de las diferentes medidas adoptadas por el Estado para asegurar y ayudar a los demás en caso de dificultades financieras de los gastos relacionados con la vulnerabilidad, que pueden estar relacionados con la enfermedad, la vejez, el desempleo, la exclusión y otros. A continuación, sus prestaciones sociales se pagan a los hogares o se reembolsan para cubrir los costes adelantados de una intervención médica. En Francia, la protección social está garantizada principalmente por el sistema de Seguridad Social, creado por las Ordenanzas de 4 y 19 de octubre de 1945, basado en el modelo bismarckiano. El gran número de seguros implantados permite la estabilización del mercado laboral y facilita el acceso al mismo, ya que permite la protección, como demuestran los seguros de enfermedad, de fallecimiento, de maternidad, de vejez y de accidentes laborales.

### C. La vulnerabilidad, la precariedad y la violencia en las mujeres

Entre los diferentes grupos vulnerables encontramos a las mujeres. De hecho, el 15'2% de las mujeres en España son consideradas EVAE (Especialmente Vulnerables Ante el Empleo), lo que supone 4 puntos más que los hombres, a los que sólo afecta el 11'4%. En España, la mayor tasa de EVAE se da entre las mujeres, especialmente

8. Rodríguez Cabrero, G. (coord.): “Estado de Bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea”, en VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014, 2014, disponible en: [https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/05\\_Capitulo\\_5.pdf](https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2021/08/05_Capitulo_5.pdf).

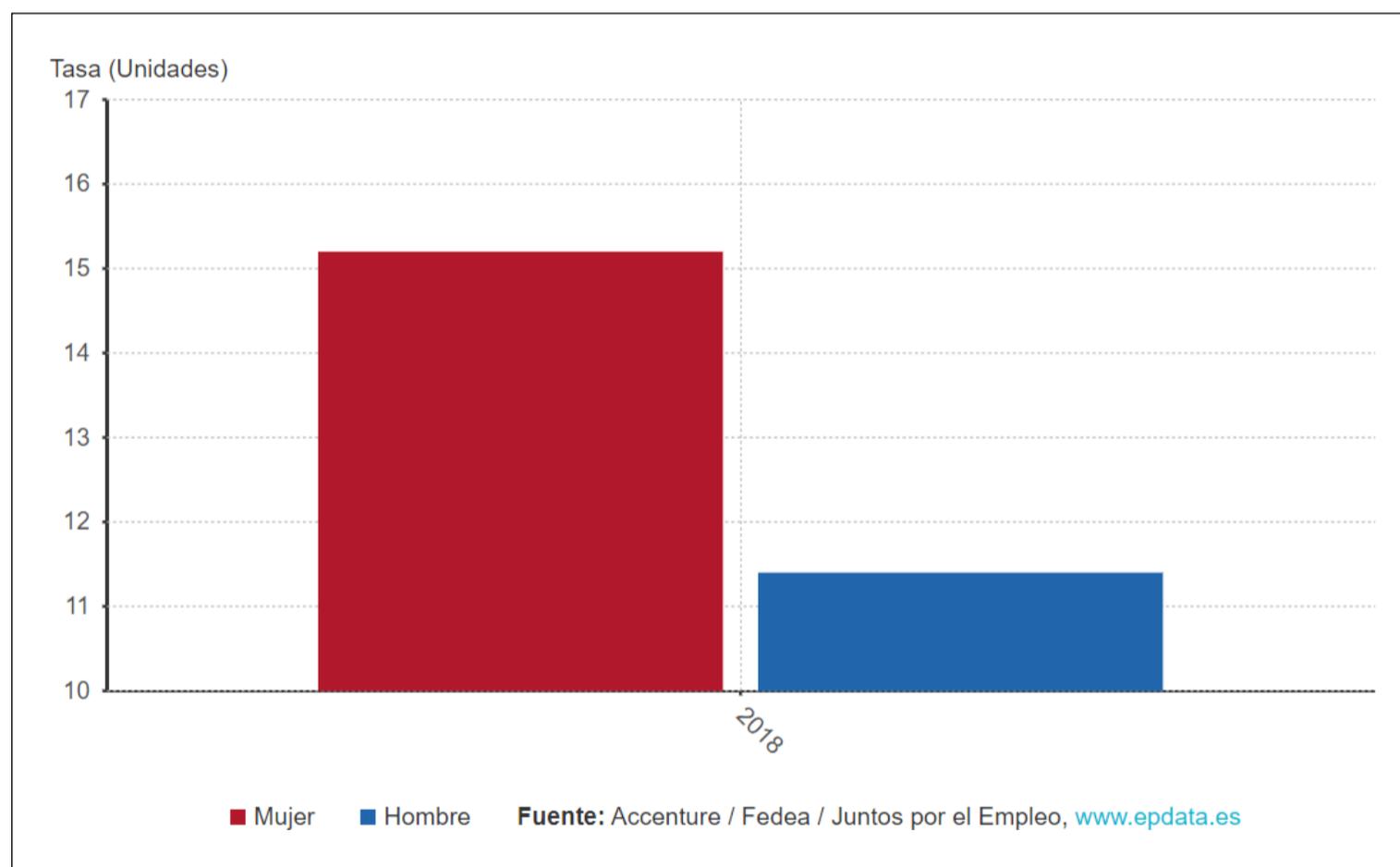
entre los 25 y 34 años, con estudios inferiores a la ESO, mientras que el grupo menos afectado es el de los hombres entre 16 y 24 años.

Así, podemos ver que las mujeres en España se enfrentan a una precariedad real y a la dificultad de acceder al empleo, lo que conduce a la exclusión social y laboral. Del mismo modo, Francia ha convertido en eje principal de sus políticas la reducción de la desigualdad de género y la violencia de género, como explicó Macron al inicio de su quinquenio: “para ello me he comprometido a hacer de la igualdad entre mujeres y hombres la causa del quinquenio, y el primer pilar de esta causa es la lucha para eliminar la violencia contra las mujeres”<sup>9</sup>.

En España, tal y como ocurre con el caso de Francia, los derechos de las mujeres están consagrados por ley. Así, la Ley 5/2008, de 24 de abril en España, tiene como propósito erradicar la violencia de género, siendo una ley pionera<sup>10</sup>, resultado de un amplio consenso. En Francia, después de las leyes de 1992 y 1994, que reconocieron la gravedad de la violencia doméstica en el Código Penal, es la ley n°2018-703 de 3 de agosto de 2018 la que refuerza la lucha contra la violencia sexual y de género<sup>11</sup>.

**Tabla 3.**

*Tasa de población Especialmente Vulnerable Ante el Empleo (EVAE), según el género*



Fuente: Accenture / Fedea / Juntos por el Empleo, EpData, 2019, – España, 6

9. Ministerio Francés de Igualdad de Género, Diversidad e Igualdad de Oportunidades.

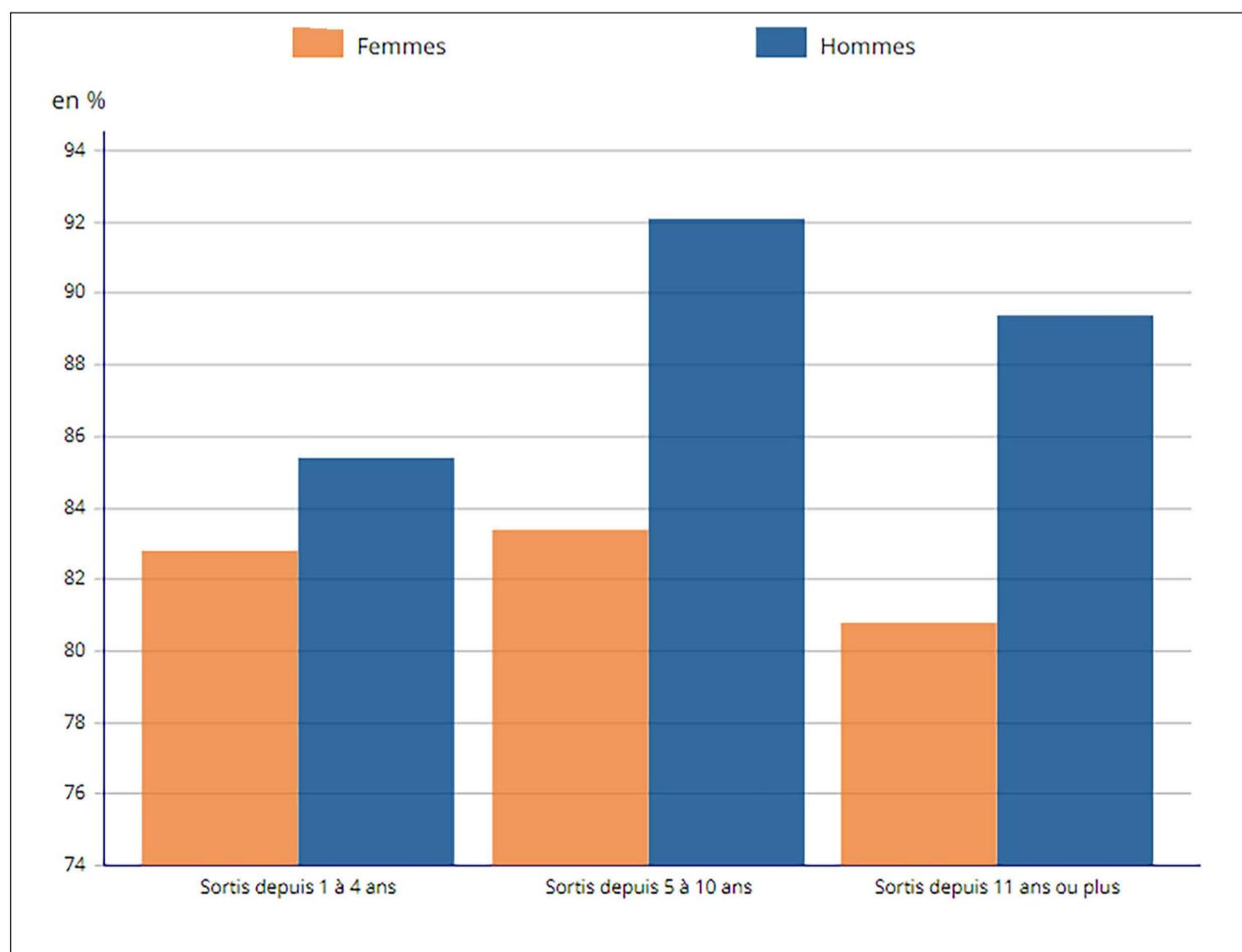
10. Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

11. *Dossier Législatif: LOI n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.*

En España, para abordar este problema, el SEPE ha desarrollado el Componente 23 denominado “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de 16 de abril de 2021. Además, se ha puesto en marcha la Inversión 2 de “Empleo Mujer y Transversalidad de Género en las Políticas Públicas de Apoyo a la Activación para el Empleo” para promover la igualdad de género, que incluye por tanto el “programa de apoyo a las mujeres en los ámbitos rural y urbano”, para la cualificación e inserción de las mujeres en el mercado laboral. Gracias a la Orden TES 1121/2021, de 11 de octubre, se establecieron las bases para la regulación de las subvenciones públicas del programa y se superó el objetivo núm. 343 de la Decisión de Ejecución del Consejo de que un mínimo de 22.240 mujeres participara en el programa, beneficiándose 27.800 mujeres.

**Tabla 4.**

*Tasa de actividad en 2018 por género y duración desde la salida de la formación inicial*



Fuente: INSEE, “enquête d’emploi”, 2018

Asimismo, la Ley 3/2023 de 8 de febrero, de Empleo, en su artículo 51 considera la importancia de la perspectiva de género en las políticas de empleo, estableciendo que: “Deberán establecerse objetivos cuantitativos sectoriales de disminución de la brecha de empleo en aquellos sectores en los que exista una diferencia entre el porcentaje de empleo masculino y femenino”.

En Francia, la Ley de 24 de diciembre de 2021, tiene como objetivo acelerar la igualdad económica y profesional, y prevé cuotas en los principales órganos de dirección de las empresas para alcanzar una cifra del 30 % de mujeres en un plazo de 5 años. Francia, también ha puesto en marcha un Plan Interministerial a favor de la igualdad profesional, que sigue los pasos dados por la Ley Roudy de 1983 y la Ley Copé-Zimmermann de 2011, así como la Ley para la igualdad real de 2014<sup>12</sup>. Del mismo modo, hay que abordar la cuestión de la igualdad salarial entre mujeres y hombres. Esto es posible gracias al Real Decreto 902/2020<sup>13</sup> que garantiza la transparencia de los salarios, así como la ley del 23 de marzo de 2006 que también garantiza la brecha salarial a través de los artículos 21 a 26.

#### D. La vulnerabilidad y la precariedad en los jóvenes

El tema del futuro de los jóvenes está muy presente en las preocupaciones gubernamentales a nivel europeo, y más aún desde la crisis sanitaria. La observación dominante es la de un grupo frágil y desfavorecido, al borde de la exclusión social, que se enfrenta a dificultades económicas y sociales muy avanzadas. Desde el punto de vista administrativo, la juventud abarca un amplio periodo de la vida de un individuo, como muestra el siguiente cuadro.

**Tabla 5.**

*Rango de edad y definición correspondiente de la juventud*

Rango etéreo	Denominación/características
10 a 14 años 11 meses	Preadolescentes, período puberal (pubertad) y comienzo adolescencia
15 a 19 años 11 meses	Adolescencia e inicio de la juventud
20 a 24 años 11 meses	Jóvenes e inicio de la adultez emergente
25 a 29 años 11 meses	Adultez emergente

Fuente: Kraukopft, 2015

Los jóvenes se ven afectados en su integración en el mundo laboral, por lo que es necesaria la aplicación de políticas que les permitan el acceso. En España, el plan de Recuperación, transformación y resiliencia gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal también constituye un paso adelante para la integración laboral de este colectivo vulnerable. De hecho, gracias al componente 23, inversión 1, denominado “empleo joven”, se han puesto en marcha varios programas para proporcionar la atención necesaria. El primero es un programa de formación con empleo Empleo-Joven-Tándem (C23.I1) que permite una alternancia de formación para los jóvenes. El segundo programa ofrece la posibilidad de adquirir una primera experiencia en el

12. Ministerio francés de Igualdad de Género, Diversidad e Igualdad de Oportunidades. Disponible en: [egalite-femmes-hommes.gouv.fr](https://egalite-femmes-hommes.gouv.fr)

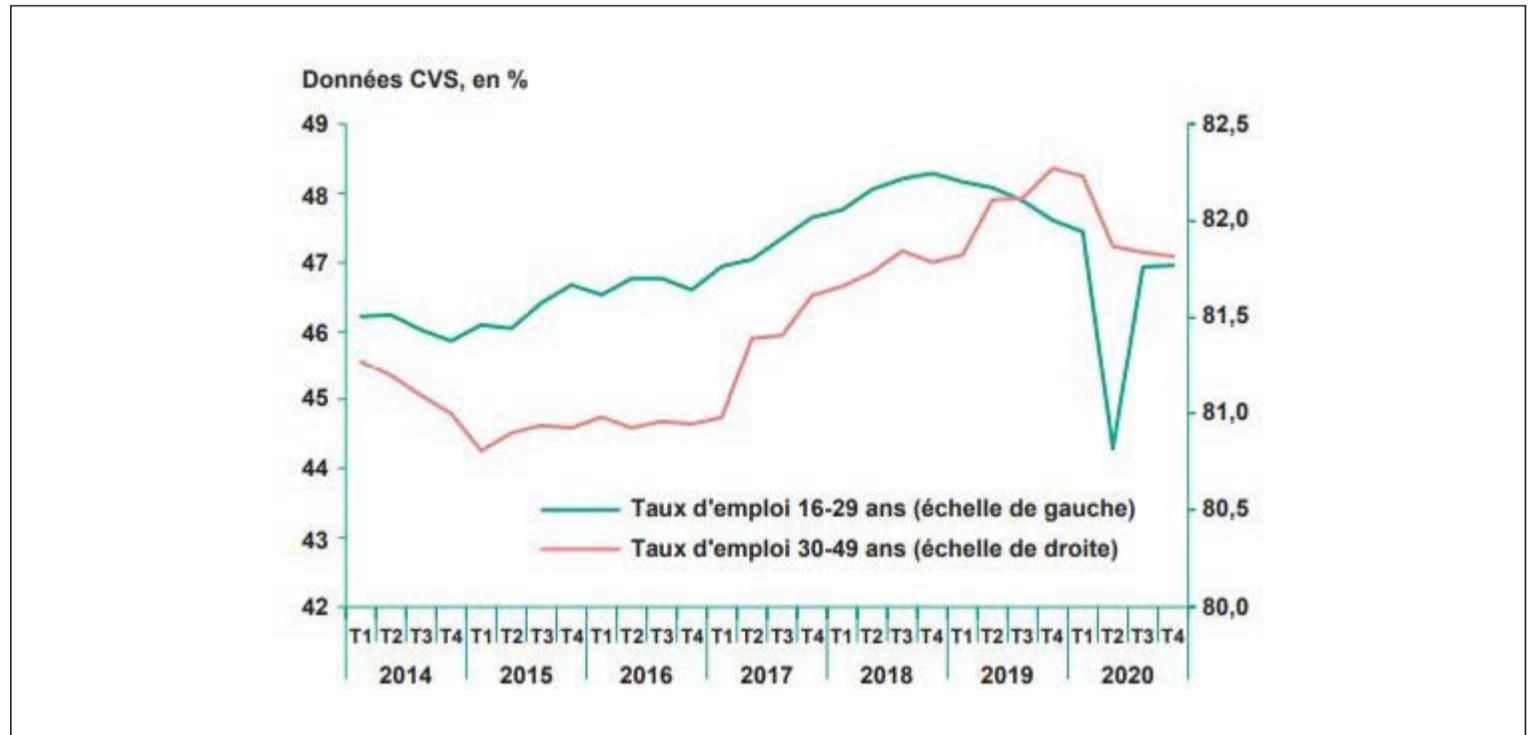
13. Plan de recuperación Transformación y resiliencia, C23, página 10, Componente 23.

mundo laboral de las administraciones públicas españolas, y el tercero es un programa de investidura laboral.

Asimismo, la Ley 3/2023 de 8 de febrero, de Empleo, en su artículo 53 indica: “Os- tenta la condición de persona joven, a los efectos de esta ley, la que no haya alcanza- do los treinta años o sea beneficiaria del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”.

## Gráfico 2.

Tasa de empleo por grupos de edad desde 2014 hasta la pandemia en 2020



Fuente: INSEE, 2021

En Francia, los jóvenes se benefician del programa *1 jeune 1 solution* que se puso en marcha en el verano de 2020, y en el que el Estado ha inyectado 9.000 millones de euros. Su objetivo es ayudar a la contratación, ofrecer formación, acompañar, ayudar económicamente a los jóvenes más desfavorecidos<sup>14</sup>. Esto ha sido posible gracias al PIC (2018/2022)<sup>15</sup>.

En Europa, la puesta en marcha de la Garantía Juvenil Plus, estará vigente hasta 2027 y ha sido creada gracias a la Unión Europea para permitir a los NEET (*Not in Education, Employment or Training*) la posibilidad de una formación completa, una ayuda económica, prácticas o un empleo. Este programa, está financiado por la UE y *NextGenerationEU*. También es necesario tener en cuenta que los jóvenes están afectados por problemas de la salud mental, que los hace vulnerables y puede provocar su exclusión social y laboral. De hecho, la vulnerabilidad de los jóvenes ha sido doble, tanto personal como profesional. Lo ilustra el anterior gráfico que muestra que el 44,3 % de los jóvenes franceses entre 16 y 29 años, estaba en paro en el segundo semestre de 2020.

14. Présidence française du Conseil de l'UE, « Conférence ministérielle sur la santé mentale des jeunes vulnérables », 2022.  
 15. Légifrance, Service public diffusion du droit : « Titre Ier : Politique de l'emploi (Articles L5111- 1 à L5112-2) », Gouv. fr., 2022.

## E. Las personas trabajadoras con diversidad funcional

Habitualmente, las personas con diversidad funcional o con problemas de salud mental puede sufrir discriminación, ya sea directa o indirecta. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce discriminaciones sistémicas en el mercado laboral como el elevado desempleo (21'4 % en 2022, frente al 11'8% de las personas sin discapacidad en España), los prejuicios en relación con su productividad o la inserción en el mercado laboral. Un estudio francés, ha demostrado incluso que “menos del 2 % de los que han mencionado una discapacidad en su CV han sido invitados para una entrevista”<sup>16</sup>.

En España, existe el Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Personas con Discapacidad. Este decreto ha sido recientemente actualizado por la Ley 6/2022 de 31 de marzo, que permite a través de los artículos 1 y 2 garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato (art. 1 de la ley) y definir esta última (art. 2) como la ausencia total de discriminación, ya sea directa o no, o en forma de acoso. La ley también aclara quienes son sus titulares. Según la ley, se trata de personas con discapacidad, es decir, “aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales”<sup>17</sup>. Además, hay que reconocer un porcentaje de discapacidad superior al 33 % y conceder una pensión de invalidez permanente. El artículo 23 de la ley regula las condiciones básicas de acceso.

Así, las comunidades autónomas y las entidades locales pueden aumentar las medidas básicas del Estado. El artículo 35 establece las garantías del derecho laboral, impone la igualdad de trato, considera como discriminación el acto de juzgar o apartar a una persona por su discapacidad.

Asimismo, la Ley 3/2023 de 8 de febrero, de Empleo, en su artículo 54 indica: “los servicios públicos de empleo diseñarán y pondrán en marcha acciones positivas dirigidas a las personas con discapacidad. Las medidas más adecuadas del catálogo de instrumentos de empleabilidad, a la vista del perfil de las personas demandantes de servicios de empleo, serán objeto de las adaptaciones necesarias para su plena efectividad”.

En Francia, es esencial el papel que juega la Asociación de Gestión del Fondo para la inserción profesional de personas discapacitadas (AGEFIPH), donde al igual que en España, las leyes y medidas de protección de los derechos de las personas discapacitadas, así como las ayudas, son puestas en marcha por el Estado, aunque las medidas adicionales pueden variar según las regiones. En todo caso, los trabajadores discapacitados deben ser reconocidos como tales por la MDPH (*Maison départementale des personnes handicapées*).

La ley de 11 de febrero de 2005, conocida como Ley 2005-102, permite por primera vez en Francia establecer una definición legal de discapacidad, en el artículo L.114.

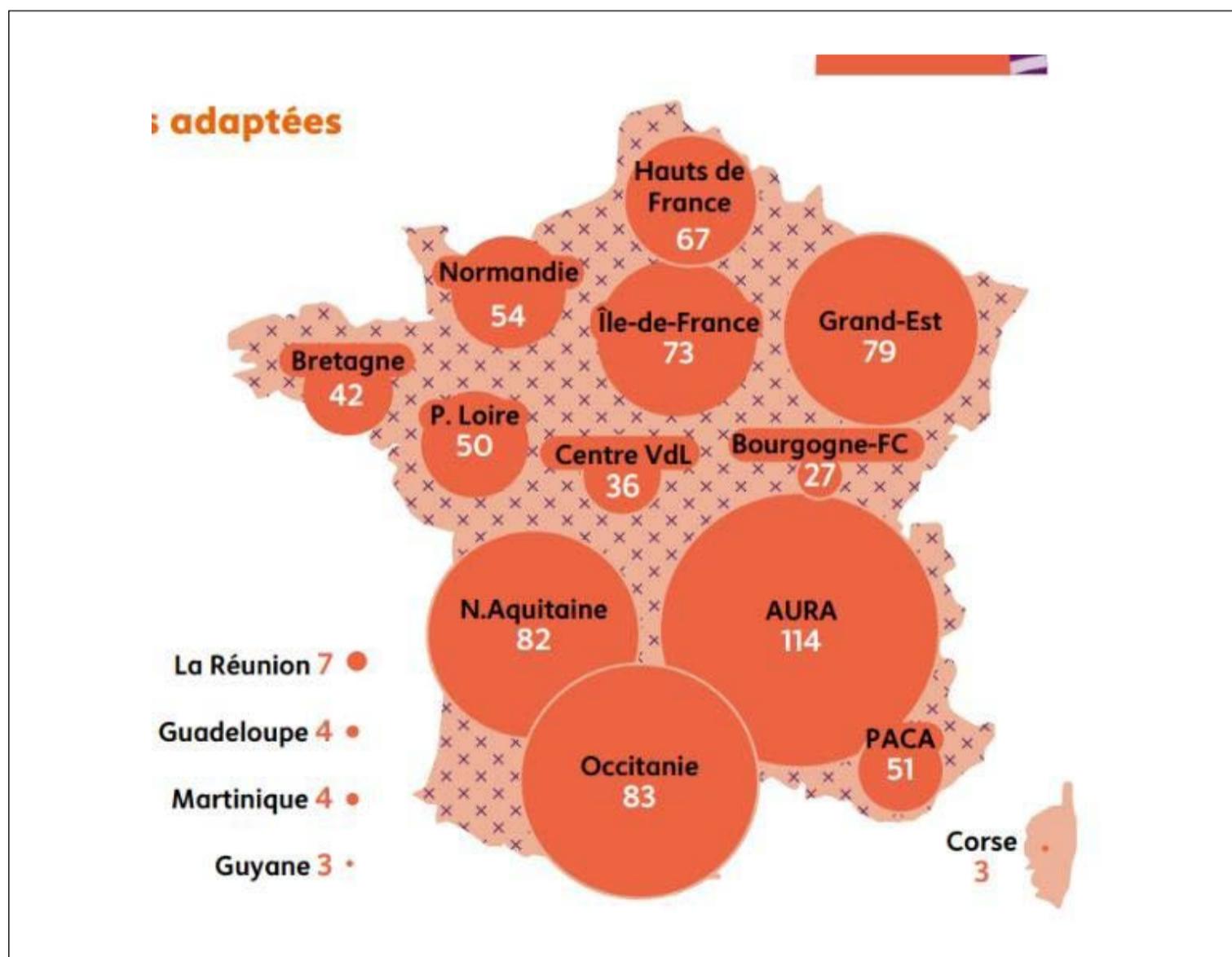
16. OIT, “Resumen declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo”, disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_decl\\_fs\\_110\\_es.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_110_es.pdf)

17. Secretaría General de Asuntos Europeos, Real Decreto 1971/1999.

Por ello, propone diferentes áreas de trabajo, siendo la primera la definición de discapacidad. En segundo lugar, aborda el derecho a la compensación de las consecuencias de la discapacidad, a través de la asistencia humana, técnica o animal, o a través de un proyecto escolar. El tercer eje se centra en la reafirmación y garantía de la accesibilidad a los derechos fundamentales. El cuarto eje de la ley trata de la renovación de los procedimientos de acogida e información en las administraciones y el último pretende permitir una verdadera integración<sup>18</sup>. En 2020 se reformó la Obligación de Emplear a Trabajadores Discapacitados (OETH). De hecho, la Ley núm. 2018-771 "Por la libertad de elección del futuro profesional" ha introducido algunos cambios, especialmente en el porcentaje de trabajadores discapacitados. Su tasa de empleo se mantiene fija en el 6% en las empresas de más de 20 empleados, pero también en las empresas con franquicia, con más de 20 empleados en total. Además, las empresas de más de 200 empleados deben nombrar a un asesor en materia de discapacidad para garantizar la tasa de empleo de los trabajadores discapacitados.

### Gráfico 3.

*Empresas adaptadas a los trabajadores con discapacidad, según las regiones administrativas francesas*



Fuente: DGEFP, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelles, diciembre 2020

18. Ley nº 2005-102, para la igualdad de derechos y oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas con discapacidad, de 11 de febrero de 2005.

Por último, este grupo vulnerable puede beneficiarse de un aprendizaje a cualquier edad, para diversificar y consolidar las cualificaciones de estos demandantes de empleo. El límite de edad de 30 años para beneficiarse de ella estaba fijado por el artículo D. 6222.1 del Código del Trabajo, y fue suprimido en 2009, gracias al Decreto núm. 2009-596.

## F. Los trabajadores inmigrantes

Hasta el año 2000 la inmigración en España era una cuestión anecdótica, de hecho, no llegaba al millón de personas y representaba poco más del 2 % del total de la población empadronada. Dos décadas después, en nuestro país hay más de 5'5 millones de personas extranjeras que representan casi el 12 % de la población total.

En Francia, por su parte, existe una mayor tradición como país receptor de inmigración, ya en 1970 el 7 % de la población era extranjera, con una presencia de 4 millones de personas. El origen podemos situarlo al final de la segunda guerra mundial y una segunda oleada se produjo a mediados de los 70 cuando el país trató de hacer frente a la crisis petrolífera de 1973 permitiendo la llegada de mano de obra, sobre todo proveniente de países musulmanes. Hoy en día, la población inmigrante representa el 14 % del total de la población con 9 millones de personas.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 hace referencia a los inmigrantes para recordar que deben ser considerados como colectivo prioritario de las políticas activas de empleo, y que las medidas destinadas a la integración de trabajadores inmigrantes realizadas en sus países de origen se encuentran entre las actuaciones que el Servicio Público de Empleo Estatal gestionará con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos<sup>19</sup>.

Asimismo, la Ley 3/2023 de 8 de febrero, de Empleo, en su artículo 4, apartado k) indica: "Son objetivos de la política de empleo su articulación con el fenómeno migratorio, favoreciendo siempre la integración social de la población inmigrante, en particular de las personas jóvenes extuteladas en su transición hacia la autonomía".

En el caso francés, el aumento del racismo y de la discriminación en el trabajo hacia la población inmigrante ha provocado que su gobierno tome medidas para luchar contra la discriminación en el mundo laboral, lo cual ha conseguido que se establezca un verdadero diálogo nacional para conseguir la participación de los organismos sociales, haciendo hincapié en la formación de los sindicatos. En este contexto se enmarca el proyecto Integra Seredat (1997-2000), implementado por CGT (una de las principales organizaciones sindicales en Francia). Este Seminario Europeo sobre el racismo y la discriminación en el mundo laboral (SEREDAT), se llevó a cabo junto a sindicatos, investigadores, académicos así como asociaciones de varios países europeos, trabajando en cooperación con otro proyecto de Integra,

19. Fernández Collado, M. B.: "Las políticas activas de empleo durante la crisis actual y su aplicación a los inmigrantes como colectivo prioritario", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 377-378, 2014, pp. 59-95.

“OSIME”(Organizaciones Sindicales, Inmigrantes y Minorías Étnicas en Europa), el objetivo de este proyecto es hacer un análisis comparativo (en particular en Dinamarca, España y Francia) de las prácticas de los sindicatos cuando se encuentran ante situaciones de racismo y discriminación en personas de origen extranjero (Proyecto pioneros, 2004).

## V. CONCLUSIONES

Como hemos señalado a lo largo de este artículo, las crisis económicas tienen un impacto considerable en la sociedad y en el mercado laboral, sacudiendo hábitos económicos, sociales y estructurales. En este sentido, tanto en la crisis de 2008 como en la reciente crisis sanitaria y económica de 2020, hemos asistido a un profundo cambio de un contexto de cierta estabilidad a un nuevo contexto especialmente perjudicial para los grupos sociales vulnerables. Debemos tener presente que ambas crisis tienen un origen distinto: la de 2008 fue una crisis sistémica, provocada por una crisis financiera, mientras que la de 2020 ha sido una crisis cíclica, provocada por una crisis sanitaria, cuyo impacto no ha sido tan grave en términos de tasa de desempleo, durante la segunda crisis ésta alcanzó su punto álgido en el tercer trimestre de 2020 (16'26 %), más de diez puntos por debajo del 26'94 %, alcanzado en el primer trimestre 2013 producto del alcance de la primera crisis. En todo caso y aunque no con la misma gravedad (en la primera crisis de 2008 no bajamos del 20 % de desempleo hasta finales de 2016, mientras que logramos superar la segunda crisis de 2020 a finales de 2021, a pesar de sufrir la mayor recesión de toda la Unión Europea), estas coyunturas desfavorables, han tendido a agravar la exclusión social, lo que ha provocado situaciones complejas y multifactoriales en las que la incapacidad para encontrar empleo o la pérdida de ese empleo ya de por sí precario, da lugar a situaciones de exclusión tanto profesional y económica, como social. Los mercados de trabajo, debilitados por estas crisis, tienden a destruir empleo en estas coyunturas, y son los colectivos vulnerables los primeros en verse afectados por ellas.

Para amortiguar los efectos negativos de este mercado laboral, las políticas activas tienen, entre otros cometidos, impulsar la creación de empleo y establecer un reparto del mismo desde una óptica inclusiva, sirviendo de complemento a las políticas pasivas de empleo (cuyo propósito es mantener la renta de las personas desempleadas hasta que éstas encuentren un empleo). En definitiva, en ambos países, las políticas activas de empleo son necesarias para tratar de contrarrestar la exclusión social y para ayudar a revitalizar el mercado laboral.

En este trabajo identificamos las limitaciones de las políticas de empleo (activas y pasivas) para lograr la inclusión de las personas vulnerables. En este sentido, hay que prestar atención al vínculo a veces inseparable entre la exclusión social y la precariedad laboral. Por ello, es necesario seguir aplicando programas y políticas activas de empleo que trabajen también desde la prevención, para proteger mejor a los colectivos vulnerables y evitar su precariedad, al convertirse en un catalizador de esa vulnerabilidad.

En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE garantiza la libertad de trabajo y el derecho al trabajo para todos los ciudadanos de la Unión Europea<sup>20</sup>. De este modo, las políticas activas de empleo son derechos tanto en España como en Francia y permiten actuar para prevenir posibles efectos e influencias negativas en el mercado laboral. Es una forma de proteger el mercado de las perturbaciones económicas, con el objetivo del pleno empleo. Por ello, es necesario seguir aplicando programas y políticas activas de prevención y cambio del sistema laboral para proteger mejor a los colectivos vulnerables. Por ello, en España y Francia hay que seguir con las políticas de empleo y apostar por la doble protección, social y laboral.

Es complejo valorar el impacto de las políticas activas de empleo en los colectivos vulnerables seleccionados: mujeres, los jóvenes, las personas con diversidad funcional y las personas inmigrantes. Si utilizamos como instrumento de medida la tasa de paro, en el caso del desempleo femenino, en el periodo 2009-2022, el desempleo entre las mujeres menores de 25 años en España ha bajado en 5 puntos, pasando del 36 % al 30'8 %; en Francia por su parte, lo ha hecho en 10 puntos, pasando del 26'5 % al 16 %.

En el caso de la población inmigrante residente en España, si nos fijamos en el impacto de la segunda crisis en este colectivo, su tasa de paro ha descendido en más de 10 puntos, pasando de 28'87 % en el primer trimestre de 2021 al 18'78 % en el cuarto trimestre de 2023, indicador que alude, en las grandes cifras, a una mejora sustancial del comportamiento del mercado de trabajo. No se han encontrado datos para la realidad francesa.

El dato global de tasa de desempleo nos indica que en el periodo 2007-2022 (cohorte temporal que abarca las dos últimas crisis), Francia ha rondado el 8 % en 2007 y en la actualidad se sitúa en el 7'3 %<sup>21</sup>, no superando en ningún momento en esos 15 años el 10,5 %. Por el contrario, en el mismo periodo, España ha pasado del 13,8 % al 12,9 % (situándose en el 11'8 % en la actualidad) y habiendo llegado casi el 27 % en 2013, lo que da una idea de la volatilidad de un mercado de trabajo que es capaz de expulsar a una gran cantidad de personas trabajadoras en periodos de crisis, con los procesos de exclusión que ello conlleva. Por el contrario, en este mismo periodo (2007-2022), como señalamos en la introducción la distancia entre el gasto de España y Francia se ha recortado notablemente, siendo en el caso español del 28'1 % del PIB frente al 31'6 % francés.

Para finalizar, queremos dejar constancia de los esfuerzos de ambos países por establecer políticas activas de empleo y de protección social que amortigüen las consecuencias de las crisis económicas en la población vulnerable. Si bien sería necesario hacer un mayor análisis en profundidad, sí podemos concluir que existe en ambos países una preocupación por corregir los desequilibrios del mercado laboral, lo que esperamos se traduzca en el caso de nuestro país tanto en garantías de financiación del sistema de protección social como en políticas activas de empleo que tengan un mayor impacto en los colectivos en riesgo de exclusión social, disminuyendo las distancias con nuestro país vecino.

20. EU Charter of Fundamental Rights- art15- Title II: Liberties.

21. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/720387/evolucion-de-la-tasa-de-paro-en-francia/>

## Bibliografía

- Aguilar González, M. C.: "Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo", *Lan Hanemarrak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 46, 2021, pp. 114-143.
- Fernández Collado, M. B.: "Las políticas activas de empleo durante la crisis actual y su aplicación a los inmigrantes como colectivo prioritario", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 377-378, 2014, pp. 59-95.
- Gobierno de España: *Plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia*. disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/>.
- Jimeno Jiménez, F.: "El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, núm. 2, 2020, pp. 77-93.
- Lousada Arochena, F.: "Incidencia sobre los derechos de las trabajadoras de las recientes leyes españolas de igualdad (2022-2023)", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 8, núm. 1, 2023, pp. 13-35.
- Ministère de la Solidarité et Santé: *Grand âge: le Gouvernement engagé en faveur du bien vieillir à domicile et en établissement*, Ministère de la Santé et de la Prévention, disponible en: <https://solidarites.gouv.fr/grand-age-le-gouvernement-engage-en-faveur-du-bien-vieillir-domicile-et-en-etablissement>.
- Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030: *Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social (2019-2023)*, disponible en: [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia\\_es.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf).
- Ministerio de Trabajo y Economía Social: *Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*, disponible en: [https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_1/contenidos/guia\\_1\\_2\\_1.htm](https://www.mites.gob.es/es/Guia/texto/guia_1/contenidos/guia_1_2_1.htm).
- Ministère du travail de la Santé et Des Solidarites: *En quoi consiste l'insertion par l'activité économique (IAE)*. Disponible en: <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/insertion-activite-economique/>.
- Ordóñez Casado, M. I.: "Protección social para las trabajadoras domésticas desde la perspectiva española", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, núm. Extra 1, 2023, pp. 159-178.
- Pico González, B.: "Empleadas de hogar: especial referencia a un colectivo olvidado", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 8, núm. 1, 2023, pp. 289-300.
- Présidence française du Conseil de l'UE: "Conférence ministérielle sur la santé mentale des jeunes vulnérables", 2022, disponible en: <https://sante.gouv.fr/ministere/europe-et-international/l-union-europeenne-de-la-sante/la-presidence-francaise-du-conseil-de-l-union-europeenne/article/conference-ministerielle-sur-la-sante-mentale-des-jeunes-vulnerables>.
- Proyecto pioneros.: "Estudio sobre políticas activas de empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados", Consejería de innovación, ciencia y empresa. Junta de Andalucía, 2004, disponible en: <http://visitlapalma.segittur.com/Lists/Informes/Attachments/1085/130612%20Estudio%20sobre%20Pol%C3%ADticas%20Activas%20de%20Empleo%20en%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20y%20principales%20pa%C3%ADses%20desarrollados.pdf>.
- Rodríguez Copé, M. L.: "Medidas de políticas de empleo dirigidas a colectivos específicos en la etapa de recuperación económica? La inclusión activa como paradigma", *Temas Laborales*, núm. 137, 2017, pp. 127-162.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.: "La lucha contra la exclusión socio-laboral en España: 1990-2020", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 5, núm. 1, 2020, pp. 5-14.
- Servicio Público de Empleo: *REINCORPORA-T: Plan Trienal para Prevenir y Reducir el Paro de Larga Duración*, disponible en: [https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/encontrar\\_empleo/reincorporate/PLAN-REINCORPORA-T-PRESENTACION.pdf](https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/personas/encontrar_empleo/reincorporate/PLAN-REINCORPORA-T-PRESENTACION.pdf).
- Subirats, J.: "Análisis de los factores de exclusión social", *Documentos de trabajo (Fundación BBVA)*, núm. 4, 2005.
- Vie-Publique: *Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes: chronologie.*, disponible en: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/281366-chronologie-des-politiques-dinsertion-professionnelle-des-jeunes>.